VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 17)
z dnia 8 czerwca 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 17)

8 czerwca 2016 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 31/15, SK 44/14, K 33/15, SK 38/15, P 113/15, P 121/15, SK 3/15, K 24/14.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jacek Krawczyk** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Wojciech Brzozowski, Paweł Daniluk, Zbigniew Gromek, Maciej Iwański, Krzysztof Oplustil, Agnieszka Tomaszewska** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam bardzo serdecznie panią profesor, panią poseł, panów posłów, pana dyrektora Jacka Krawczyka wraz ze współpracownikami. Porządek dzienny państwo otrzymali. Pan poseł Andrzej Matusiewicz prosi ze względu na obowiązki na sali plenarnej, aby mógł przedstawić swoją sprawę jako pierwszy. Również ze strony pana posła Bartłomieja Wróblewskiego, którego jeszcze nie widzę na sali, była prośba, aby mógł swoje sprawy przedstawić przed posłem Stanisławem Pietą. Sądzę, że te wnioski można uwzględnić. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja wyraziła zgodę na te zmiany. Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję, że porządek dzienny posiedzenia wraz z poprawkami Komisja przyjęła.

A zatem przystępujemy do rozpatrzenia porządku dziennego posiedzenia i rozpoczynamy od sprawy o sygn. akt K 31/15. Proszę pana posła Andrzeja Matusiewicza o zreferowanie sprawy.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jest to skarga rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara z 5 listopada 2015 r. Przedmiotem zaskarżenia są: art. 38 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, art. 156 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz art. 573 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Sprawa dotyczy sytuacji, kiedy osoby, które są całkowicie ubezwłasnowolnione, są umieszczane w domach pomocy społecznej na podstawie wniosku opiekuna takiej osoby do sądu. Osoby całkowicie ubezwłasnowolnione są pozbawione czynnego udziału w sprawie. Ta sama sytuacja dotyczy osób, które już przebywają w domu pomocy społecznej. W zasadzie nie ma podstaw prawnych do złożenia wniosku o zmianę tego postanowienia, na przykład na skutek poprawy ich stanu zdrowia, szczególnie w sytuacjach, kiedy ubezwłasnowolnione są na podstawie choroby psychicznej lub zaburzeń psychicznych.

Mamy tu do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, a wiemy jako prawnicy, że osoba całkowicie ubezwłasnowolniona nie ma zdolności do czynności prawnych, ale ma godność. Na podstawie między innymi wzorca konstytucyjnego z art. 30 i na podstawie prawa do sądu z art. 45 konstytucji, przede wszystkim na podstawie tych dwóch wzorców konstytucyjnych, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że te osoby powinny mieć prawo czynnego udziału w postępowaniu sądowym, które ich bezpośrednio dotyczy; przynajmniej żeby była próba wysłuchania ich przez sąd. Oczywiście ważne są opinie biegłych psychiatrów, ale gdy przebywają przez jakiś czas w domu pomocy społecznej

w przypadku poprawy zdrowia, choćby tylko w ich przeświadczeniu, żeby miały możliwość złożenie wniosku do sądu o zmianę tego postanowienia.

W stanowisku jest szczegółowe omówienie wzorców konstytucyjnych, jest powołanie się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym Polska takie sprawy przegrywała, niestety. Między innymi w sprawie Kędzior przeciwko Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznał rację skarżącemu. Te osoby praktycznie są pozbawione wolności. W domach pomocy społecznej są poddane określonym rygorom, często nie mają kontaktów z osobami bliskimi, albo osób bliskich nie mają, takie sytuacje często się zdarzają, a opiekunami ustanowione są osoby im obce. Może w takiej sytuacji dochodzić do różnego rodzaju nadużyć w zakresie ich prawa do wolności.

Stanowisko Rady Ministrów i stanowisko Prokuratora Generalnego co do tej skargi jest takie, że uważają, że skarga zasługuje na uwzględnienie, że rzeczywiście jest niezgodność z wzorcami konstytucyjnymi, o których mówiłem, art. 38 i art. 41 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, art. 156 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz art. 573 § 1 k.p.c., który w takich przypadkach nie przewiduje przesłuchania osoby ubezwłasnowolnionej. Przypomnę tylko, że w sprawach rodzinnych możliwe jest przesłuchanie osoby małoletniej, jeżeli sprawa jej dotyczy i jeżeli wyraża rozsądnie swoje życzenie.

Może przedstawiciel BAS uzupełni moją wypowiedź, ale wydaje się, że stanowisko Sejmu powinno być takie samo jak stanowisko Rady Ministrów. Sądzę, że co do tego będziemy zgodni. Są pewne niuanse co do jednego wzorca. Prokurator Generalny podnosi, że w pewnym zakresie postępowanie powinno być umorzone.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo, pan mecenas.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Wojciech Brzozowski:

Uzupełniająco dodam, aby mieli państwo pełnię obrazu sprawy. Rzecz zasadza się na tym, że osoba, która trafia do domu pomocy społecznej może tam trafić zasadniczo w dwóch trybach. Jeden tryb to tryb dobrowolny, za swoją zgodą. Drugi tryb to tryb przymusowy, jeżeli do przyjęcia danej osoby dochodzi na podstawie rozstrzygnięcia sądu opiekuńczego. W tym drugim przypadku osobie takiej przysługują określone gwarancje procesowe służące jej interesom. W przypadku trybu dobrowolnego z oczywistych względów nie są one potrzebne, ponieważ jeśli wszystko opiera się na zgodzie, to wystarczy wycofać tę zgodę.

Sęk jednak w tym, że na równi ze zgodą wyrażoną przez samą osobę traktuje się w tym przypadku wolę jej opiekuna, który jest jej opiekunem ustawowym ze względów opisanych przed chwilą przez pana posła. Jest to osoba, która nie ma zdolności do czynności prawnych, w związku z tym potrzebuje przedstawiciela ustawowego. I w tym przypadku osoba taka wpada niejako w tryb dobrowolności. Przy czym w pewnych sytuacjach może być to fikcja dobrowolności, dlatego że działania opiekuna nie zawsze pokrywają się z wolą tej osoby. W takim przypadku może dochodzić do patologicznych sytuacji, w których to opiekun może, że tak powiem, zainstalować daną osobę w domu pomocy społecznej na długie lata i osoba ta nie ma możliwości manewru, to znaczy nie przysługują jej gwarancje prawne służące zmianie takiego stanu rzeczy. W skrajnych przypadkach może dochodzić do przetrzymywania danej osoby w domu pomocy społecznej wbrew jej woli przez długie lata i takie stany faktyczne się zdarzają, o czym upewnia przede wszystkim przywołana przez pana posła głośna sprawa Kędzior przeciwko Polsce, przegrana przez Polskę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Jeśli chodzi o subtelności związane z zakresem umorzenia i z korektą zakresu zaskarżenia rzecznika, wyjaśnię tylko, że one wzięły się stąd, że rzecznik obejmuje swoim zakresem zaskarżenia bardzo szeroki zakres przepisów, nie tylko ustawę o ochronie zdrowia psychicznego, którą wystarczyłoby tylko uzupełnić, aby uzyskać stan zgodny z konstytucją, ale także przepisy innych ustaw stosowanych w postępowaniu o umieszczenie danej osoby w domu pomocy społecznej, czyli Kodeks rodzinny i opiekuńczy i Kodeks postępowania cywilnego. My sądzimy, że w duchu zasady *falsa demonstratio non nocet* można ograniczyć zakres zaskarżenia tylko do przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

Drugi zakres subtelności dotyczących korekty petitum odnosi się do adekwatności wzorców prawnomiędzynarodowych i do sposobu rozumienia przede wszystkim powołanych wzorców z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sądzę, że nie ma potrzeby wyjaśnić tych kwestii. Są to kwestie techniczne. Oczywiście, jeżeli zgłoszą państwo taką potrzebę, to służę wyjaśnieniami. Wszystko jest opisane szczegółowo w projekcie stanowiska. Nie zmienia to kierunkowo, jak sądzę, rozstrzygnięcia, podzielanego, jak wspomniał pan poseł, przez pozostałych uczestników postępowania.

Jak mi się wydaje, sprawa nie wymaga szerszego wyjaśnienia. Łączą się z nią wielkie dramaty ludzkie i jest to dość oburzający przykład pominięcia legislacyjnego, które doprowadziło do przegranej Polski w Strasburgu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję za te wyjaśnienia. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie słyszę. Rozumiem, że wszystko jest jasne.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 44/14. Pan poseł Borys Budka, proszę bardzo.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, sprawa dotyczy dwóch połączonych skarg konstytucyjnych pod wspólną sygnaturą SK 44/14, a dotyczy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jak zwykle w telegraficznym skrócie spróbuję naświetlić clou problemu. Oczywiście, jeżeli to nie będzie wystarczające wyjaśnienie, to poproszę o pomoc ekspertów sejmowych, gdybym powiedział coś niedokładnie bądź zdaniem ekspertów coś pominął.

To są dwie sprawy wynikłe ze skarg konstytucyjnych, a dotyczą jednego problemu. Sytuacji, w których dochodzi do orzeczenia bądź przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności normy prawnej z ustawą zasadniczą, bądź wydania przez organ międzynarodowy orzeczenia, które może stanowić podstawę wznowienia postępowania. W obydwu tych przypadkach ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi daje możliwość wznowienia postępowania, ale w określonej cezurze czasowej, wprowadzając okres pięcioletni. Ten termin nie ma charakteru procesowego, nie może być wzruszalny, nie ma od niego wyjątku – jeżeli chodzi o te dwa przypadki, bo ten termin nie ma zastosowania tylko wówczas, jeśli strona nie brała bez swej winy udziału w postępowaniu, nie mogła być reprezentowana.

Zdaniem Biura Analiz Sejmowych przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi można uznać za niezgodne z art. 45 ust. 1 konstytucji. Ja to zdanie podzielam. W pierwszej sprawie stan faktyczny był taki: została wydana decyzja naczelnika urzędu skarbowego, utrzymana w mocy, oddalona skarga w sądzie administracyjnym pierwszej instancji, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym później. Na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przepis, na podstawie którego wydano decyzję administracyjną, został uznany za niezgodny z konstytucja. Ale ponieważ minęło pięć lat od momentu wydania decyzji, nie można było już wzruszyć postępowania. To znaczy nie można było wznowić postępowania, ponieważ upłynął pięcioletni termin. W związku z tym wydaje się słuszny pogląd, iż w zakresie, w jakim uniemożliwia złożenie skargi o wznowienie przepis jest niezgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Drugi przypadek jest ciekawszy o tyle, że dotyczy postępowania, które w Polsce zostało prawomocnie zakończone. Chodzi o postępowanie dyscyplinarne wobec funkcjonariusza Policji. Postępowanie to w Polsce zostało prawomocnie zakończone. Zarzut, jaki się pojawił, to brak możliwości należytego reprezentowania – mówię w skrócie – w tym postępowaniu funkcjonariusza Policji, który został wydalony ze służby w wyniku kary dyscyplinarnej. Spór trafił przed Europejski Trybunał Praw Człowieka. Polska, nie czekając na rozstrzygnięcie, zgodziła się zapłacić skarżącemu bodajże 3000 euro odszkodowania i na skutek tego ta sprawa – powiem kolokwialnie – spadła z wokandy, została skreślona, Trybunał nie musiał jej rozpatrywać. Tyle że po wydaniu tego rozstrzygnięcia skarżący uznał, że jest to takie orzeczenie organu międzynarodowego, które, jego zda-

niem, stanowiłoby podstawę do wznowienia postępowania i złożył taki wniosek. Ponieważ jednak upłynęło już pięć lat, nie można było go już uznać. Spowodował to upływ pięcioletniego terminu.

Tu dochodzi do jeszcze ciekawszego zagadnienia, to znaczy do pytania, czy „uznanie skargi przez państwo polskie" i skreślenie z wykazu spraw, które miały być rozpoznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, jest takim orzeczeniem organu międzynarodowego, które warunkowałoby, nawet gdyby nie upłynął okres pięcioletni, wznowienie postępowania?

Zdaniem Biura Analiz Sejmowych, które ja podzielam, w tym przypadku należy wnosić o umorzenie postępowania w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Ale gdyby Trybunał nie uznał naszego wniosku, czyli poszedł za tokiem rozumowania skarżącego, że skreślenie sprawy oznacza wydanie orzeczenia przez organ międzynarodowy, to w przypadku, gdyby Trybunał rozpatrywał sprawę merytorycznie, Biuro Analiz Sejmowych proponuje, żeby uznać kwestionowany przepis za niezgodny z konstytucją w zakresie analogicznym jak w pierwszym przypadku, czyli z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Ja to zdanie Biura Analiz Sejmowych podzielam.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Otwieram dyskusję. Czy są głosy w dyskusji? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt K 33/15. Nie ma pana posła Wojciecha Szaramy. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o krótkie zreferowanie sprawy.

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Jacek Krawczyk:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, ta sprawa w jakimś sensie jest podobna do sprawy, którą przed chwilą została zreferowana przez pana posła. Jest to sprawa z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 401^1 po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia. W tym przypadku również wnosimy, aby uznać, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 2 konstytucji.

Zaskarżony przepis art. 408 brzmi: „Po upływie lat pięciu od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możności działania lub nie była należycie reprezentowana". Art. 401^1 k.p.c. stanowi, że można żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

Mamy tu dokładnie tę samą sytuację, pięcioletni okres, w którym można żądać wznowienia postępowania, i są tu przytoczone te same argumenty jak w poprzedniej sprawie, bo co prawda dotyczy to innego kodeksu, ale jest to ta sama procedura, która uniemożliwia na ten moment wznowienie postępowania komuś, kto na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego mógłby żądać wznowienia postępowania. Konkluzja siłą rzeczy jest taka sama, czyli uznanie niekonstytucyjności tego przepisu.

Jeśli potrzeba coś omówić szczegółowiej, to oczywiście służę.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, panie dyrektorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie słyszę. Informuję, że pan poseł Szarama zgadza się z zaproponowanym stanowiskiem.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy teraz do sprawy o sygn. akt SK 38/15. Pan poseł Bartłomiej Wróblewski, bardzo proszę.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, jest to skarga konstytucyjna wywołana następującym stanem faktycznym. W 1983 r. została wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa

nieruchomość na terenie Warszawy. Wywłaszczona nieruchomość została przeznaczona pod budowę pierwszego odcinka metra oraz stacji postojowej. W 1998 r. właściciel wystąpił o zwrot niezagospodarowanej części wywłaszczonej nieruchomości. Część tej nieruchomości została zwrócona, natomiast w międzyczasie Rada m.st. Warszawa przyjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który ograniczał możliwość wykorzystania przez właściciela nieruchomości. Skarżący zwrócił się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o stwierdzenie nieważności niektórych zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Później w tej sprawie wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny. Ostatecznie skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że brak jest podstaw do kwestionowania przyjętych rozwiązań planistycznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dlatego że w momencie uchwalania planu właściciel władztwa nie posiadał, bo było to mienie komunalne należące do organu gminy. W związku z tym została sformułowana skarga konstytucyjna.

Skarżący wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w takim zakresie, w jakim przewiduje, że interes prawny lub uprawnienie do zaskarżenia uchwały podjętej przez organ gminy przysługuje jedynie temu podmiotowi, który wykaże interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia uchwały przez organ gminy. Jako wzorzec kontroli wskazuje art. 45 ust. 1, czyli prawo do sądu, w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 2 konstytucji. W obu przypadkach chodzi o ograniczenie prawa do sądu.

Podobna sprawa była już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Propozycja naszego stanowiska bazuje na fakcie, że Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa. Natomiast w tym przypadku skarżący powołuje się na rozbieżność interpretacji przepisu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z tym wykracza to poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z przyjętą w Polsce konstrukcją. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego są ściśle określone i nie dotyczą rozstrzygania sporów o fakty, także o interpretacje, chyba że interpretacja – takie stanowisko przyjmuje Trybunał Konstytucyjny – byłaby już utrwalona w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tak jednak w tym przypadku nie jest. Są rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W związku z tym ta sprawa wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego i dlatego wnosimy o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Otwieram dyskusję. Czy są pytania do pana posła? Nie słyszę.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Chcę tylko dodać, że tak sprawiedliwościowo patrząc, skarżący ma pewną rację. W związku z tym, że została wywłaszczona jego nieruchomość miał prawo odzyskać tę nieruchomość. Akurat w czasie, gdy ta sprawa była procedowana, został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tego rodzaju sytuacje powinny zostać uregulowane w jakiś sposób, albo przez ustawodawcę. Natomiast na gruncie obecnie obowiązujących przepisów i w związku z tym, że musimy się trzymać tego, iż kompetencje Trybunału są ściśle określone, jest taki wniosek a nie inny.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Rozumiem, że pan poseł proponuje przyjęcie przedstawionego stanowiska. Pan poseł Sanocki jeszcze się zgłasza. Proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Mam pytanie. Czy skarżący nie otrzymał odszkodowania za to, że zmniejszono wartość jego działki?

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Ta sprawa nie jest przedmiotem…

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Stanowisko jest słuszne, bo inaczej gmina nie mogłaby planu uchwalić w takich przypadkach. A skarżący powinien się ubiegać o odszkodowanie.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Ale to jest inna kwestia wykraczająca poza zakres skargi konstytucyjnej.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt P 113/15. Proszę o zabranie głosu pana posła Stanisława Pietę.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa, o której będziemy rozmawiać, jest pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Katowice – Wschód. Sprawa jest dość szczególna, bo, jak się wydaje, sąd popełnił pomyłkę. Będę prosił Biuro Analiz Sejmowych o uzupełnienie mojej wypowiedzi.

W 2009 r. sprawca przestępstwa kradzieży został skazany. Kradzież dotyczyła rzeczy ruchomych o wartości 434 zł. W listopadzie 2013 r. weszła w życie ustawa nowelizująca Kodeks wykroczeń, która podniosła kwotę zawartą w Kodeksie wykroczeń z 250 zł do 1/4 minimalnego wynagrodzenia. Poprzednio do 250 zł mieliśmy wykroczenie, a teraz od 400 zł mamy do czynienia z przestępstwem.

Przedmiotem pytania prawnego są trzy przepisy Kodeksu wykroczeń. Jednak wydaje się, że gdyby Trybunał Konstytucyjny zajął się merytorycznym rozstrzygnięciem tej sprawy, to nie miałoby to żadnego wpływu na wynik rozstrzygnięcia sądu pytającego. Chodzi o to, że aby sąd mógł zadać Trybunałowi pytanie prawne, musi być spełniona przesłanka funkcjonalna. A więc przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Wydaje się, że w tej sytuacji podstawą rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem jest inna norma prawna niż ta, którą sąd pytający uczynił przedmiotem kontroli, wobec której sformułował zarzut niezgodności z konstytucją. Nawet po wejściu w życie nowelizacji 434 zł to więcej niż 400 zł, więc nadal mamy do czynienia z przestępstwem i nie ma podstaw do zamiany kary pozbawienia wolności na karę aresztu, która mogłaby tu wchodzić w rachubę.

W związku z tym, że nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna, Biuro Analiz Sejmowych wnosi o umorzenie postępowania, a ja to zdanie podzielam.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Zgodnie z sugestią pana posła proszę o uzupełnienie eksperta z Biura Analiz Sejmowych.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli są jakieś pytania lub wątpliwości, to z przyjemnością wyjaśnię. Powiem jedynie w skrócie, że problem sprowadza się do tego, że sąd pytający przedmiotem kontroli uczynił niewłaściwą normę prawną, normę o charakterze intertemporalnym. Jako przedmiot kontroli wskazał mianowicie art. 2a Kodeksu wykroczeń, który jest normą o charakterze ogólnym. Natomiast do sytuacji, przed której rozstrzygnięciem stanął sąd pytający, miała zastosowanie norma szczególna, czyli art. 50 ustawy nowelizującej, która zmieniała progi rozgraniczania przestępstw od wykroczeń. U źródła błędu wykładniczego jest konieczność wnoszenia o umorzenie postępowania ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej, bowiem żaden z przepisów, które stały się przedmiotem kontroli, nie może mieć zastosowania w sprawie przed sądem pytającym.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję za to uzupełnienie.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt P 121/15. Ponownie pan poseł Stanisław Pięta.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Tym razem proponuję, byśmy wnosili, że art. 24 ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych jest niezgodny z konstytucją. O co chodzi w tej sprawie? Mianowicie o to, że pracownik zatrudniony przez agencję pracy tymczasowej może dochodzić roszczeń od swojego pracodawcy, od agencji pracy tymczasowej tylko w sądzie właściwym dla miejsca siedziby tej agencji, natomiast pracownik zatrudniony na umowę o pracę na czas ograniczony może dochodzić roszczeń od swojego pracodawcy w sądzie właściwym dla siedziby pracodawcy, w sądzie właściwym dla zakładu pracy tego pracodawcy lub w okręgu sądowym, w którym praca była lub miała być wykonywana. Mamy tu ewidentne złamanie równości. Nic nie uzasadnia takiego ograniczenia prawa do sądu pracownika zatrudnionego przez agencję pracy tymczasowej i dlatego proszę Wysoką Komisję o przychylenie się do stanowiska zaproponowanego przez Biuro Analiz Sejmowych, czyli do uznania niekonstytucyjności kwestionowanego art. 24 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt SK 3/15. Proszę, pan poseł Bartłomiej Wróblewski.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa dotyczy skargi konstytucyjnej spółki Avatar-Projekt Echo-93 Spółka z o.o. SKA. Spółka ta nabyła nieruchomość, a właściwie nabyła prawo użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z prawem własności posadowionego na nim budynku. Intencją spółki było zburzenie znajdującego się tam hotelu „Cracovia", który w tym momencie nie był wpisany do ewidencji zabytków, i wybudowanie innej inwestycji komercyjnej. W momencie dokonywania transakcji prezes Stowarzyszenia Architektów Polskich, który uzyskał informację o sprzedaży, wystąpił do Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z wnioskiem o wpisanie hotelu do gminnej ewidencji zabytków. I do takiego wpisu doszło.

Spółka po bezskutecznym wezwaniu Prezydenta Miasta Krakowa do usunięcia naruszenia prawa wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, stawiając zarzut naruszenia jednego z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. WSA oddalił skargę, uznając, że ona jest przedwczesna. Od wyroku WSA spółka złożyła skargę kasacyjną, która również została oddalona. W związku z tym skarżąca spółka postanowiła wystąpić ze skargą konstytucyjną, kwestionując przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz jeden z przepisów rozporządzenia wykonawczego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Skarżąca wskazała naruszenie prawa do sądu, w szczególności do sprawiedliwej procedury, ponieważ jako właściciel nie miała możliwości uczestniczenia w procesie uznania tej nieruchomości za zabytek. Ponadto skarżąca wskazała, że to nie sąd ostatecznie rozstrzyga, czy dany budynek jest zabytkiem. Sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Mamy tu dwie kwestie. Pierwsza związana jest z faktem, że do udziału w tym postępowaniu przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich i dokonał próby rekonstrukcji zarzutów stawianych przez skarżącą, uznając, że właściwsze w tym wypadku byłoby wskazanie przepisów prawa własności, a nie ograniczenia prawa do sądu. Nasze stanowisko idzie w kierunku takim, aby wnosić o pozostawienie sprawy bez rozpoznania. Nie jest to sprawa jednoznaczna, ponieważ w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rysują się dwie linie interpretacyjne. Ta kwestia nie jest szczegółowo uregulowana ani w konstytucji, ani w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z jednym stanowiskiem Rzecznik Praw Obywatelskich w każdym przypadku może wystąpić do Trybunały Konstytucyjnego w trybie kontroli abstrakcyjnej o zbadanie przepisów takich bądź innych, więc może to robić, ale w odrębnym wniosku. Zgodnie z drugim stanowiskiem, które wspiera się argumentem ekonomiki procesowej, skoro sprawa jest już rozpatrywana przez Trybunał, należałoby przyjąć, że Rzecznik Praw Obywatelskich może rozszerzać zarzuty podniesione w skardze.

My uważamy, że sprawa powinna być pozostawiona bez rozstrzygnięcia, dlatego że zarzuty, które podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich nawet nie zostały zasygnalizowane w samej skardze konstytucyjnej. W związku z tym nie ma podstaw do przyjęcia, że jest to jakieś rozszerzenie zakresu skargi, doprecyzowanie. Właściwie są to zupełnie inne zarzuty, dlatego sprawa powinna być pozostawiona bez rozstrzygnięcia.

Natomiast jeśli chodzi o drugą kwestię, czyli o tę, która legła u podstaw złożenia przez skarżącego skargi konstytucyjnej, to mamy do czynienia de facto z innym problemem konstytucyjnym, a mianowicie, czy Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny do rozstrzygania o zaniechaniach ustawodawcy względnie pominięciach ustawodawcy. Ponieważ skarżący ostatecznie wskazuje na to, że w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie uregulowano kwestii możliwości udziału właściciela w takich postępowaniach. Należałoby, po pierwsze, ocenić, czy brak takich regulacji jest zaniechaniem ustawodawczym czy pominięciem, a jeśli pominięciem, to czy jest to pominięcie, które zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału mogłoby zostać zbadane przez Trybunał Konstytucyjny w tym wypadku.

My stoimy na stanowisku, że kwestia ta nie została uregulowana przez ustawodawcę, ale należałoby to traktować jako zaniechanie ustawodawcze a nie pominięcie ustawodawcy. W związku z tym należy umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chce zabrać głos? Pan poseł Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Czy nasz wniosek oznacza, że Trybunał nie będzie rozpatrywał tej sprawy, czy tylko my nie zajmujemy stanowiska?

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, może doprecyzuję stanowisko zreferowane przez pana posła. Sam jestem mieszkańcem Krakowa. Sprawa dotyczy nieruchomości położonej w centrum Krakowa, hotelu „Cracovia", i jest dość znana w Krakowie. Dotyczy wpisania tej nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, która od 2010 r. nabrała takiego samego, jeśli chodzi o skutki, a przynajmniej bardzo zbliżonego, kształtu co rejestr zabytków. I o ile wpis do rejestru zabytków następuje w rezultacie postępowania administracyjnego, w którym właściciel nieruchomości ma prawo strony, może przedkładać opinie biegłych, uczestniczyć w postępowaniu, to wpis do ewidencji następuje de facto bez wiedzy i zgody, a przede wszystkim bez uczestnictwa właściciela. To jest tzw. czynność materialna administracji, na którą właściciel może się skarżyć, ale sądy administracyjne kontrolują tę czynność pod kątem formalnym, a nie materialnym. To znaczy nie kontrolują, czy to jest zabytek.

Skarżący tak naprawdę domaga się wprowadzenia przepisów kształtujących postępowanie w sprawie wpisu do ewidencji na zasadach zbliżonych do tych obowiązujących w stosunku do rejestru. Niewątpliwie ma słuszność. Rzeczywiście ustawodawca w roku 2010, wzmacniając pozycję gminnej ewidencji, zapomniał o uprawnieniach właścicieli i użytkowników wieczystych. Pozostaje tylko pytanie, czy to jest właściwy tryb? Trybunał nie jest kompetentny, poza jego kognicją leży kwestia badania luk w prawie.

Biuro Analiz Sejmowych stoi na stanowisku, że to nie jest przypadek pominięcia jak chce tego rzecznik – zresztą zarzut pominięcia nie został zgłoszony w skardze expressis verbis – tylko zarzut zaniechania, luki w prawie, co leży poza kognicją Trybunału. Na tej podstawie wnosi się o umorzenie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Janusz Sanocki, proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

O ile zgadzam się z przesłankami, to nie mogę się zgodzić z wnioskami. Luka w prawie stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa własności, bezwzględnie.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Konstytucja nie przyznała Trybunałowi kognicji do rozpatrywania takich spraw.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ja, na szczęście, nie jestem tak biegły w przepisach prawnych, żebym do takich wniosków mógł, panie doktorze i panie pośle, dochodzić. Nie może być, moim zdaniem, sytuacji takiej, że jeden tryb – rejestru zabytków – słusznie daje możliwość właścicielowi uczestniczenia w procesie uznania, co jest zabytkiem, a drugi tryb nie daje, bo bezwzględnie narusza to prawa właściciela.

Ja też jestem z Krakowem związany, ale żyję na Ziemiach Zachodnich, gdzie obserwuję nadmierną ochronę każdego pruskiego kamienia i paraliżowanie rozwoju gmin. Zagadnienie, przed którym stajemy, nie jest takim banalnym zagadnieniem. Uważam, że powinniśmy jednak tę sprawę skierować do Trybunału, niech się Trybunał martwi i niech szuka przepisu konstytucyjnego, bo ewidentnie jest tu naruszone prawo właściciela.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Niech się zapisze do partii i zgłosi inicjatywę ustawodawczą.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, my wnosimy o umorzenie, ale Trybunał rozpatrzy sprawę i Trybunał oceni, czy uwzględnić stanowisko Sejmu, czy jednak wnioskodawczy, więc sądzę, że możemy być spokojni. Pan poseł Wróblewski, proszę.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie pośle, pana intuicję etyczną, jak sądzę, większość z nas podziela. Tym bardziej w tym przypadku, gdy wpisanie do ewidencji nastąpiło już po nabyciu tej nieruchomości, czyli można posiedzieć, że nie było to takie działanie wyprzedzające ze strony konserwatora zabytków. Niemniej proceduralnie nie mamy innej możliwości, jak się wydaje. W polskim porządku prawnym możemy to zmienić w przyszłości, być może nawet powinniśmy to zmienić, bo dzisiaj nie ma sądowej możliwości. W każdym razie Trybunał nie ma kompetencji do zajęcia się tą sprawą.

Trzeba też pamiętać o konsekwencjach odejścia od tej zasady. Nie dziesiątki a setki albo tysiące skarg konstytucyjnych pojawiłoby się i Trybunał Konstytucyjny musiałby się nimi zająć. Trudno przypuszczać, żeby było to możliwe. Sytuacji, gdy my jako ustawodawcy nie zadziałaliśmy najlepiej, jest bardzo wiele, ale Trybunał Konstytucyjny nie może nas w tym zadaniu wyręczać.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan dyrektor Krawczyk, proszę.

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Jacek Krawczyk:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, chcę tylko z wrócić uwagę, że w projekcie stanowiska jest akapit mówiący o tym, że dostrzegamy konieczność wypełnienia tej luki prawnej. Natomiast zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą Trybunał, gdyby rozpatrywał kwestię luki prawnej, wszedłby w rolę ustawodawcy, bo musiałby ją wypełnić jakimiś propozycjami, co nie jest dopuszczalne. Natomiast może być jakaś sygnalizacja Trybunału na przykład do parlamentu bądź do właściwego ministra, że jest taka luka. Ponadto my, czyli Sejm, z własnej inicjatywy możemy zająć się wypełnieniem tej luki.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jasna sprawa. Pan poseł Janusz Sanocki, proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Najmocniej przepraszam, ale pozwolę sobie stać przy swoim. Trybunał powinien uchylić przepisy o rejestrze gminnym zabytków i koniec. Panowie odwracają rozumowanie. Skoro przepis uniemożliwia właścicielowi uczestnictwo w procesie wpisania do rejestru gminnego zabytków, to taki przepis powinien zostać uchylony.

Panie pośle, chce się pan założyć, że znajdziemy podstawę prawną w konstytucji? Mogę się założyć o każdą butelkę koniaku. Pani profesor nie pije, to wiem, ale pan poseł mam nadzieję, że się założy.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Jest bardzo prawdopodobne, że w tym przypadku są ograniczone czy nawet naruszone prawa właściciela, ale mówimy o tym, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kognicji do badania takich sytuacji. Proszę pomyśleć, jakie byłyby konsekwencje, gdybyśmy przyjęli takie rozwiązanie, że Trybunał Konstytucyjny zawsze ma prawo do szukania rozwiązania, jakim wydaje się…

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

W odróżnieniu od moich przedmówców, uważam, że istnieje przesłanka do uchylenia przepisu o rejestrze gminnym, co rozwiązuje sprawę. To nie jest to samo, co szukanie luk w prawie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Zrozumieliśmy, panie pośle. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 12 głosach za, 3 przeciwnych i 1 wstrzymującym się.

Przechodzimy do ostatniej sprawy, sprawy o sygn. akt K 24/14. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o krótkie zreferowanie tej sprawy.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ostatnia sprawa to sprawa o sygn. akt K 24/14. To są połączone wnioski aż sześciu podmiotów, sześciu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie Rady Powiatu Nowosolskiego z 15 marca 2014 r., Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z 15 marca 2014 r., Rady Miejskiej w Kożuchowie z 25 marca 2014 r., Rady Gminy Kolsko z 25 marca 2014 r., Rady Miejskiej w Nowej Soli z 25 marca 2014 r. oraz Rady Gminy Siedlisko z 15 kwietnia 2014 r. Te wnioski są podobne, chociaż nie identyczne w warstwie, po pierwsze, tego, co zostało zaskarżone, po drugie, wzorców konstytucyjnych, po trzecie wreszcie, argumentacji.

Problem konstytucyjny, który pojawił się w tej sprawie, dotyczy realizacji przez ustawodawcę art. 167 konstytucji, mianowicie poziomu finansowania przez państwo jednostek samorządu terytorialnego. W tej sprawie, jak i w bardzo wielu podobnych sprawach, jakie stawały przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnioskujące organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego twierdzą, że poziom finansowania ich przez państwo jest zbyt niski.

Można wyróżnić tu trzy bardziej szczegółowe obszary problemowe. Po pierwsze, skarżące organy twierdzą, że zbyt niska jest wysokość udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a więc czy to z wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, czy to z wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. Zdaniem organów stanowiących powinna być ta wysokość ustalona na wyższym poziomie. Po drugie, kwestionują zasady ustalania subwencji z budżetu państwa. Wreszcie, po trzecie, i to jest najszerszy zakres problemowy poruszony we wnioskach, wskazują konkretne zadania, o których zaraz powiem, które zostały nałożone na jednostki samorządu terytorialnego, a z których nałożeniem nie było związane zapewnienie jednostkom dodatkowych środków koniecznych na realizację tych zadań. Bądź sytuacja podobna, nie zostały nałożone nowe zadania, ale zakres dotychczasowych zadań został rozszerzony, a wysokość finansowania pozostała na niezmienionym poziomie.

To jest sprawa jedna z kilkudziesięciu, jakie pojawiły się od 1997 r., dotyczą poziomu finansowania, oczywiście w różnych sprawach, samorządu terytorialnego. Kwestią, która odróżnia tę sprawę od poprzednich jest to, że tym razem wystąpiło kilka organów stanowiących, wychodząc z założenia, że jeśli pokażą, iż problem dotyczy różnych jednostek, o różnych dochodach, i we wszystkich jednostkach jest taki sam, to być może Trybunał Konstytucyjny jednak zauważy, że art. 167 konstytucji jest naruszony. Po drugie, jednostki samorządu terytorialnego chciały wskazać, że naruszenie ich praw nie wynika wyłącznie z jednego czy dwóch zadań, które zostały na nie nałożone, tylko z całego szeregu. W zasadzie cały system dochodów jednostek samorządu terytorialnego w różnych aspektach, o których już wspomniałem, jest niewłaściwie skonstruowany.

Dla porządku przytoczę, które przepisy i z jakich ustaw zostały zaskarżone. W ustawie z 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zakwestionowały, po pierwsze, zbyt niski udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku; po drugie, że źle zostały ustanowione zasady ustalania subwencji jako jednego ze źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto organy stanowiące zaskarżyły pięć innych ustaw. Akurat te ustawy dotyczą konkretnych zadań, które zostały nałożone na jednostki samorządu terytorialnego. Po pierwsze, zadania z zakresu wsparcia rodziny – zaskarżone zostały przepisy ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Po drugie, zadania z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami – zaskarżone zostały przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Po trzecie, zasady opłacania przez jednostki samorządu terytorialnego składek na ubezpieczenie rentowe pewnych kategorii ubezpieczonych – zaskarżone zostały przepisy ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Po czwarte, zaskarżono przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. W tym przypadku chodzi o niewystarczającą partycypację w nałożeniu na jednostki samorządu terytorialnego obowiązków związanych z przyznawaniem i wypłatą zasiłków stałych. I wreszcie jako ostatnie zostały zaskarżone przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym. To dotyczy finansowania przez powiaty usuwania pojazdów z dróg oraz ponoszenia kosztów ich przechowywania.

Przechodzę do meritum problemu. W projekcie stanowiska została przedstawiona bardzo obszernie dotychczasowa linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, która dotyczy realizacji przez ustawodawcę art. 167 ust. 1 i ust. 4 konstytucji, a więc tych przepisów, które dotyczą konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Wskazując, że orzecznictwo jest bardzo bogate, należy zauważyć, że Trybunał prezentuje jednolitą linię, która jest niekorzystna z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego. Dlaczego niekorzystna? Po pierwsze, Trybunał uznaje, że ustawodawcy przysługuje bardzo daleko idąca swoboda w zakresie określania poziomu dochodów. I co więcej, wnioskodawca każdorazowo, skarżąc przepisy z punktu widzenia zgodności z art. 167 ust. 1 i ust. 4, powinien wykazać, że poprzez brak zapewnienia pewnych dochodów taka jednostka samorządu nie jest w stanie wykonywać bądź całości zadań, które zostały na nią nałożone, bądź co najmniej części zadań. Wnioskodawcy w tej sprawie takiego dowodu nie przeprowadzili, co stanowi jedną z podstaw nieuwzględnienia ich zarzutów. Po drugie, w orzecznictwie Trybunału każdorazowo podkreśla się, że stan finansów publicznych państwa nie pozwala na zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego finansowania na takim poziomie, który pozwalałby na realizację w pełnym zakresie zadań, które spoczywają na tych jednostkach. Po trzecie, i to jest argument, który również się przewija już od dłuższego czasu w orzecznictwie, Trybunał stwierdził, że nie jest właściwym do badania kwestii poziomu finansowania. Dlaczego? Bo wchodzą tu w grę konkretne kwoty na konkretne zadania i nie jest to, zdaniem Trybunału, stricte kontrola norm, tylko kontrola pewnych zdarzeń faktycznych i tego, czy dane kwoty są wystarczające, mając na względzie sposób wykonywania zadań i zakres, w którym powinny być wykonywane przez jednostki samorządu. Wreszcie, i to jest pewien element, który się pojawia w ostatnim orzecznictwie Trybunału, Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że norma zawarta w art. 167 konstytucji de facto przestaje mieć charakter gwarancyjny, a staje się normą programową. To znaczy, państwo powinno dążyć do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego poziomu dochodów, natomiast tego do końca nie da się zrealizować. To nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego i stanowi jeden z kolejnych argumentów na rzecz tego, że sprawy tego typu raczej przed Trybunałem Konstytucyjnym niejako nie mają szansy na pozytywne rozstrzygnięcie.

Mając na względzie wszystkie te argumenty, które powołałem z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a ponadto dokonawszy kontroli zaskarżonych przepisów, wskazujemy, że w wielu wypadkach jednak państwo poprzez czy to system subwencji, czy dotacji, również dotacji bardziej konkretnych, choć nie w pełnym zakresie, ale starało się uczestniczyć we współfinansowaniu realizacji zadań przez jednostki samorządu tery-

torialnego. W projekcie stanowiska dochodzimy do konkluzji, że kwestionowane przez skarżące organy jednostek samorządu terytorialnego przepisy są zgodne z art. 167 ust. 1 i ust. 4 konstytucji.

Gdyby były pytania, gotowy jestem wyjaśnić wszystkie wątpliwości.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie. Zgłasza się pani prof. Pawłowicz, proszę bardzo.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Zgadzam się z argumentacją, o której pan mówi. Nawet można byłoby ją wzmocnić argumentem tego rodzaju, że podnoszony był również przez Trybunał Konstytucyjny argument i okoliczność taka, że relacja między państwowymi podmiotami a państwem nie ma charakteru komercyjnego. Nie można podnosić argumentów takich, jakie podnosiłaby osoba prywatna przeciwko państwu, która mogłaby żądać takiego rynkowego traktowania i zwrotu wszelkich nakładów poniesionych na wykonanie zadania. Chociaż też nie do końca.

Słusznie pan mówi, tylko wzmacniam to okolicznością, o której przed chwilą powiedziałam, a która została podniesiona w wyroku do tzw. ustawy kominowej z 2000 r., częściowo, nie całkowicie. Tam też podniesiono status samorządu terytorialnego w relacji z państwem. Czyli, krótko mówiąc, nie jest to relacja komercyjna, nie jest to relacja taka, jak między osobą prywatną a innym podmiotem prawnym.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, pani profesor. Pan przewodniczący Brejza.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Zgadzam się o tyle z panią prof. Pawłowicz, że nie należy w sposób komercyjny podchodzić do samorządu. Ale nie mogę się zgodzić z taką myślą wyrażoną w stanowisku. Proszę o wyjaśnienie, panie mecenasie, jak należy rozumieć sformułowanie: „Oznacza to, że nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań (zwiększenie obowiązków) nie musi być automatycznie skorelowane ze zwiększeniem dochodów samorządu o poziom odpowiadający kosztom realizacji tych zadań”. Istotą samorządu w przypadku nakładania nowych zadań raczej jest przekazywanie takich kwot, które chociaż w minimalny sposób zrekompensowałyby ewentualne straty, żeby nie czynić takiego worka z samorządu. Jak pan mecenas to rozumie? Jak się to ma do zasady decentralizacji zadań? Sejm stoi na takim stanowisku, że wraz z przekazywaniem zadań publicznych nie należy przekazywać środków na ich realizację?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Może nie tyle o komercjalizację chodzi, ale rzeczywiście jednostki samorządu są odrębnym podmiotem, przy czym jest to podmiot realizujący zadania publiczne i argumentacja przedstawiona przez pana mecenasa, moim zdaniem, jest trafna. A jako wieloletni samorządowiec mogę powiedzieć, że skala marnotrawstwa i rozrostu biurokracji w samorządach jest ogromna. W związku z tym żadna krzywda im się nie stała.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan mecenas odpowie na pytanie pana przewodniczącego.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Pan poseł ma rację, mówiąc o decentralizacji, chociaż ja pozwolę sobie wskazać na normę art. 167 ust. 4 konstytucji, w której wprost jest zapisane, że wraz z przekazywaniem samorządowi zadań powinny następować zmiany w poziomie dochodów. W tym względzie pan poseł ma pełną rację, tyle że przez 19 lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Trybunał tej normy nie dostrzegał. Wywiódł raczej zupełnie odmienny pogląd, mianowicie dopóki zakres środków, które są przekazywane samorządom terytorialnym, pozwala na realizację przez nie zadań, choćby nie w pełnym zakresie, dopóty nie można

twierdzić, że została naruszona konstytucja i zasada odpowiedniego udziału samorządu w dochodach publicznych.

Natomiast to, co pozwolę sobie podkreślić, a co wynika także z moich zainteresowań naukowych – tego typu interpretacja ewidentnie nie jest spójna z art. 167 konstytucji, bo ten przepis mówi wprost, że z każdym nowym zadaniem należy przeznaczyć środki dodatkowe na jego realizację. Tyle że spośród mniej więcej 40 spraw, którymi zajmował się Trybunał Konstytucyjny, poza dwoma przypadkami – ale to wynikało z innych względów – w 38 pozostałych zawsze twierdził, że to jest bardziej charakter programowy i nie zawsze nowe zadania muszą być związane z zapewnieniem dodatkowych środków. Co więcej, w znacznej części tych wyroków zostało wprost zapisane, że jednostki samorządu terytorialnego powinny szukać źródeł finansowania nowych zadań z tych środków, które już im przysługują.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Więcej pytań nie widzę. Wobec tego przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. To była ostatnia sprawa. Ale jeszcze pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ja mam wolny wniosek.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Wolny wniosek ze strony pana posła, proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ja mam wolny wniosek dotyczący poprzedniej sprawy. Po raz kolejny dostrzegamy jakiś mankament ustawowy, brak lub lukę, w tym przypadku gminny rejestr zabytków, i zadawalamy się tym, że zajmujemy stanowisko i wychodzimy. Tymczasem, moim zdaniem, takie rzetelne podejście do sprawy wymagałoby, żebyśmy jako Sejm uchylili przepisy o gminnym rejestrze zabytków. W związku z tym proponuję, abyśmy taką ścieżkę działania stworzyli, żeby przekazać wniosek panu marszałkowi, aby uruchomić proces legislacyjny w tej materii.

Dostrzegamy jakiś mankament, więc nie możemy nad nim przejść do porządku dziennego. W tym przypadku opinie były spójne, że racja była po stronie skarżącego, tylko z powodów formalnych nie nadaliśmy sprawie biegu. Jak w fabryce, panie przewodniczący, jeśli ktoś zauważy jakiś brak, powinien go wyeliminować. Ja jestem inżynierem i to jest moje nieszczęście. Panie przewodniczący, bardzo proszę potraktować… mam taki wniosek, żeby przekazać Marszałkowi Sejmu wniosek, że należy zmienić przepis ustawy o gminnym rejestrze zabytków, ponieważ on narusza konstytucyjną zasadę własności.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

To proszę zgłosić taką inicjatywę ustawodawczą.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Odpowiem słowami pewnej pani sędzi, kiedy zapytałem, dlaczego proces trwa 16 lat i czy mogłaby coś zrobić. Odpowiedziała: „Mogę, ale mi się nie chce".

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł jest doświadczonym posłem. Po kilku miesiącach funkcjonowania w parlamencie już wie, jak się występuje z inicjatywą ustawodawczą, kto może wystąpić z taką inicjatywą.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Widzę, że pani profesor i pan przewodniczący chcą mnie zbyć. Nie, ja uważam…

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Ale taka jest procedura.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Pani profesor, ja procedurę znam. My działamy jako Komisja i proszę, żebyśmy jako komisja sejmowa wystąpili do pana marszałka o rozpoczęcie procedury. To niekoniecznie musi być ustawa poselska, może być ustawa rządowa.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję wszystkim. Zamykam posiedzenie.